

Inovação na Política de Avaliação de Desempenho na Prefeitura do Município de São Paulo e seus Desafios

Policy of Performance Evaluation innovation in Sao Paulo City Hall and its challenges

Paula Trottman¹
Amanda Alves Tibério²

Resumo

Abstract

Partindo do pressuposto de que a eficiência na prestação de serviços, buscando atender às demandas cidadãos, passa essencialmente pelo bom desempenho dos servidores públicos, evidencia-se assim a real necessidade de mensurar as performances desses servidores, garantindo a possibilidade de se implementar políticas de correção ou manutenção das ações executadas no campo da gestão de pessoas. Nesse sentido, por meio de pesquisa exploratória, documental e explicativa, foi analisado o processo de avaliação de desempenho realizado na Prefeitura do Município de São Paulo, destacando suas características e instrumentos, procurando empreender uma análise crítica quanto à sua aplicabilidade e objetivos, tendo em vista sua finalidade.

Palavras-chave: Avaliação de desempenho; gestão pública; gestão de pessoas.

Assuming that efficiency in public service delivery, seeking to meet citizen demands, is essentially the good performance of public employees, it is clear the need to evaluate these employees performance, thereby ensuring the ability to implement policies repair or maintenance actions performed in the field of people management. In this sense, through exploratory and explanatory document, it was analyzed the performance evaluation process conducted in the São Paulo city hall, highlighting their features and tools, thus seeking to undertake a review as to its applicability and objectives, and in view of its purpose.

Keywords: Performance evaluation; public management; human resources management.

¹Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo. Especialista em Gestão de Cidades e mestranda do programa de Mestrado em Sistemas Complexos. Professora do curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Metodista de São Paulo. paula.trottman@metodista.br

²Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo e especialista em Gestão de Pessoas. Atualmente, é Assistente de Gestão de Políticas Públicas na Prefeitura do Município de São Paulo.

Introdução

Gerir os recursos humanos de uma organização é uma tarefa, no mínimo, desafiadora. Quando essa tarefa deve ser desenvolvida no setor público, onde sabidamente persistem fatores retrógrados, quando comparados à dinâmica de organizações privadas, em que os avanços tecnológicos e a globalização definem a postura dos funcionários (LOTTA, 2002), alguns graus de dificuldade devem ser adicionados a ela.

Se a gestão de pessoas no setor público já é, por si só, desafiadora, a mensuração do desempenho dos funcionários desse setor pode ser considerada uma iniciativa inovadora, sem dúvida, e corajosa.

Essa iniciativa, de responsabilidade da administração dos recursos humanos, não tem um fim em si. A avaliação de desempenho é, em termos práticos, a comparação entre as realizações de um funcionário e as expectativas depositadas nele, ou seja, a análise do que foi feito em face do que era esperado (LOTTA, 2002).

Assim, essa prática tem ambições maiores, mais abrangentes que exclusivamente avaliar os resultados de uma organização; a ela está associada também uma parcela do planejamento, orientado pelas informações por esse instrumento colhidas. Por meio dos resultados que produz, a avaliação de desempenho permite que a gestão dos recursos humanos atue diretamente em fatores que refletem na postura profissional, como salários, bonificações e promoções na carreira, planejamento dela e treinamento de pessoal, com o objetivo de aprimorar cada vez mais a postura dos funcionários, qualificando-os melhor, atribuindo-lhes responsabilidades mais adequadas a seus perfis e habilidades, motivando-os a apresentarem resultados cada vez melhores, entre outros (CHIAVENATO, 2010).

No atual contexto da administração pública, em que os processos lentos e antiquados ainda existem, mas a exigência por serviços de qualidade e rapidez é cada vez mais pujante, é fundamental que os servidores públicos estejam aptos a atender às demandas dos cidadãos; para isso, entretanto, uma série de fatores, entre eles a postura passiva (LOTTA, 2002) dos funcionários públicos, precisam ser reformulados.

Das afirmações anteriores, infere-se, portanto, que o papel conferido aos recursos humanos, sobretudo na gestão pública, tem sido positivamente ampliado. Às suas atribuições tradicionais, foram atribuídas recentemente outras, como “planejamento, organização, direção, controle, treinamento, manutenção, utilização, motivação e desenvolvimento, entre outras” (LOTTA, 2002: 3).

Vale ressaltar que esse novo papel, atribuído à gestão dos recursos humanos na administração pública, só foi possível em decorrência das transformações a que esse setor foi submetido. Sem os avanços hoje percebidos no contexto do serviço público, a mensuração dos resultados funcionais não teria espaço ou força suficientes.

Assim, é interessante destacar os principais aspectos dessas mudanças, que culminam no paradigma hoje aceito, da administração pública como administração pública, não como ciência jurídica, administrativa ou política. Esse paradigma tem como principal característica a capacidade política aliada à competência técnica (KEINERT, 1994). A competência técnica é, por sua vez, a variável diretamente associada ao funcionalismo e ao seu desempenho.

No decorrer da década de 1990, foi retomada a discussão acerca da capacidade gerencial do Estado, do que decorreu a Reforma Administrativa do Estado, empreendida por Bresser Pereira, em 1995:

O discurso de reforma administrativa assume uma nova dimensão a partir de 1994, quando a campanha presidencial introduz a perspectiva da mudança organizacional e cultural da administração pública no sentido de uma administração gerencial (MARE, 1995: 22).

Essa reforma se justificou com base no argumento de que as atividades e gastos estatais teriam que se adequar ao cenário econômico de crise fiscal observado à época para combater a ineficiência do Estado. Somada a isso, existia ainda a necessidade de adaptação e reformulação rápida dos procedimentos burocráticos e processuais, para o atendimento das demandas sociais mais variadas, tendo como metas i) zelar pelo princípio da equidade do acesso a serviços públicos e ii) adequar e ajustar os gastos em concordância com a nova legislação fiscal, o que acarretaria maior estabilidade financeira e melhoraria a qualidade dos serviços (MARE, 1995).

A capacidade de implementar políticas públicas de qualidade com aplicação de recursos cada vez menores é fator de significativa relevância na Administração Pública, considerando que a sociedade é, por meio da contribuição compulsória de impostos diversos, a maior financiadora das políticas públicas (CATELLI; SANTOS, 2001), se entendidas aqui como as ações do governo ou o governo em ação (SOUZA, 2003).

A modernização do serviço público foi relacionada à nova racionalidade técnica/gerencial (MARE, 1995) e a pressões políticas e orçamentárias, que juntas direcionavam forças para uma nova postura de gastos públicos.

De Ferreira Costa (2004) depreendem-se as principais ideias da Nova Gestão Pública:

Sinteticamente, a NGP consistiria em um núcleo de ideias que enfocam prioritariamente: a qualidade da gestão, a avaliação de desempenho e eficiência; a desagregação das burocracias em agências que se relacionam em bases contratuais e se possível monetárias (user pay basis); o uso de “quase-mercados” e terceirização para estimular a competição; redução de custos e um estilo de gestão que enfatiza metas, contratos periódicos, incentivos monetários e autonomia gerencial (FERREIRA COSTA, 2004: 3).

Em razão da recente discussão acerca desse tema e, ainda, dos problemas na aplicabilidade das ferramentas de Gestão de Pessoas no contexto do setor público (MARTINS *et al.*, 2004), esse estudo propõe a realização de um estudo quanto à avaliação de desempenho na Prefeitura do Município de São Paulo.

Atualmente, o Estado – a administração pública – deve prover à sociedade serviços de qualidade, valendo-se, para isso, de processos dinâmicos que resultem na melhor aplicação de recursos públicos. A qualidade dos serviços envolve muitos outros aspectos, como:

[A] qualidade denota um grande espectro de características desejáveis de cuidado, que incluem: efetividade, eficácia, equidade, aceitabilidade, acessibilidade, adequação e qualidade técnico-científica (VUORI, 1991, *apud* FADEL; REGIS FILHO, 2009:5).

Nas últimas décadas, houve uma crescente pressão, por parte da sociedade civil organizada, quanto à qualidade dos serviços prestados (CATELLI; SANTOS, 2001), o que deu início à quebra de um paradigma quanto ao papel do Estado na sociedade e sua estrutura, o que resultou na Reforma Administrativa em 1995. Essa mudança desencadeou uma visão mais economicista da estrutura estatal, conduzindo a Administração Pública para a busca e aplicação de novos métodos de gestão de pessoas ao funcionalismo público e ao controle dos resultados de suas funções (MARE, 1995).

Diante da importância dos resultados dos serviços públicos oferecidos à sociedade e da atual conjectura econômica da administração pública, é de extrema relevância para o setor público o enfoque oferecido pela Gestão de Pessoas.

O presente artigo apresentará, então, os métodos de avaliação de desempenho empregados na Prefeitura do Município de São Paulo com o objetivo de discutir o

instrumento de avaliação utilizado atualmente por esse órgão e a forma como é aplicado, apontando possíveis falhas e sucessos em sua implementação. Além disso, será discutida também a maneira como os resultados influenciam a política de benefícios dos servidores.

Para tanto, será necessário o cumprimento dos seguintes objetivos específicos:

- Revisão da literatura
- Apresentação dos instrumentos de avaliação da PMSP
- Análise do instrumento de avaliação da PMSP à luz da literatura revista

Assim, questiona-se: de que forma a avaliação de desempenho impacta na administração pública e, ainda, qual seu impacto nos resultados mensurados?

Em face disso, justifica-se a escolha desse tema de pesquisa, que está intrinsecamente relacionado à eficiência do Estado, ou seja, à capacidade de atendimento estatal de forma eficiente e eficaz das demandas sociais e a adaptação à realidade econômica em que está inserido.

Avaliação de Desempenho no contexto da Administração Pública

Face à nova mudança de paradigma da Administração Pública, observa-se e acentua-se a necessidade de avaliação dos servidores públicos com vistas à eficiência e eficácia no desempenho de suas funções e a apresentação de resultados (MARE, 1995).

A preocupação a respeito do alcance de bons resultados já figura na Constituição Federal de 1988, com a Reforma Administrativa de 1995 e com a regulamentação do Contrato de Gestão de 1998, que tem como principal característica maior flexibilidade ao funcionalismo e como contrapartida a apresentação de resultados preestabelecidos.

O Plano Diretor do governo federal desenvolvido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, também apresentou uma política de recursos humanos ampla, contemplando aspectos múltiplos:

Modernizar a administração burocrática, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanente, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo em que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho (MARE, 1995).

Todavia, a avaliação de desempenho no setor público já havia sido abordada pela Emenda Constitucional nº 19/98, que alterava o Artigo 41 da Constituição Federal; entretanto, a referida norma não indicava o caminho a ser trilhado pelos órgãos, o que retardou a sua implementação.

Peixer *et al.* (2008) indicam que a avaliação de desempenho é uma ferramenta administrativa que permite conhecer e mensurar a atuação dos indivíduos dentro de uma organização, estabelecendo para isso uma comparação entre o desempenho esperado e o apresentado. No entanto, na administração pública, a implementação dessa ferramenta esbarra na cultura organizacional do serviço público, que não tem familiaridade ou reconhecimento com a avaliação. Além disso, os funcionários públicos, valendo-se de sua estabilidade, nem sempre realizam as suas funções da maneira como deveriam.

A avaliação de desempenho é também subsídio para outras políticas da gestão de pessoas no setor público, sendo relevantes para o presente trabalho o treinamento/desenvolvimento, a remuneração e os benefícios.

O treinamento e desenvolvimento estão diretamente relacionados a essa avaliação, já que esse instrumento é aplicado para identificar necessidades de aprimoramento dos servidores públicos, o que permite o desenvolvimento de atividades de capacitação e treinamento em atenção às demandas apresentadas, fato que implica resultados mais eficientes para a administração pública.

Em algumas esferas da administração pública, a política de remuneração e benefícios está diretamente relacionada aos resultados de avaliação de desempenho, visto que o recebimento de determinados benefícios está intrinsecamente relacionado aos resultados aferidos.

Assim, de acordo com Chiavenato:

A avaliação do desempenho é uma sistemática apreciação do desempenho do indivíduo no cargo e de seu potencial de desenvolvimento. (...) Através do qual se podem localizar problemas de supervisão de pessoal, de integração do empregado à organização ou o cargo, do não aproveitamento de empregados com potencial mais elevado que aquele que é exigido pelo cargo, de motivação, etc. (CHIAVENATO, 1981: 191-192).

Para Pontes (1991), a avaliação de desempenho é um empreendimento que tem como principal propósito colocar em contato os funcionários e os resultados desejados

pela organização; para isso, acompanha diretamente os desafios colocados, quando necessário torna novamente adequados os nortes a serem seguidos, e avalia e analisa os resultados conseguidos.

Assim, é seguro afirmar que a avaliação de desempenho só será eficaz nos objetivos propostos se houver o *feedback* entre o avaliador e o avaliado, expondo os resultados mensurados e discutindo possibilidades de mudanças que sejam capazes de aferir esses resultados.

Portanto, em grau mais acentuado no setor público, verifica-se a incidência da não aceitação da avaliação de desempenho e, até mesmo, de uma resistência a esse instrumento, por diversos motivos, sendo o principal deles a cultura organizacional arraigada no setor de que o resultado negativo da avaliação gerará punição. Essa visão só pode ser suprimida, portanto, por meio da ampla divulgação dos objetivos pretendidos com essa ferramenta a todos os servidores públicos.

Ressalta-se, entretanto, que não faz parte dos objetivos deste trabalho analisar a cultura organizacional, mas apenas contextualizá-la quando pertinente, com a finalidade de subsidiar a compreensão da avaliação de desempenho no caso estudado.

Heinrich (2003) afirma que a avaliação de desempenho tem como finalidade ajudar os gestores a compreenderem como suas ações e decisões estão diretamente relacionadas aos resultados obtidos, e como os fatores exógenos podem impactar nos resultados.

De maneira geral, e, sobretudo, na Administração Pública, a avaliação de desempenho é vista como uma maneira de punir maus resultados; contudo, mensurar o desempenho no setor público implica que todo o funcionalismo supere essa visão da iniciativa privada e analise os resultados com o viés da melhoria, do aprimoramento, para então diagnosticar possíveis questões problemáticas¹ e, frente a isso, repensar processos e políticas.

No setor público, a avaliação de desempenho é aplicada pelas chefias imediatas, via de regra. Contudo, em alguns departamentos ou repartições, a chefia é composta por funcionários comissionados, que pouco conhecem ou simplesmente desconhecem as dinâmicas e desafios dessa área de trabalho, fato que pode trazer implicações negativas para todo o processo de avaliação.

¹ Em seu comportamento/eficiência enquanto funcionário público e prestador de serviços ao cidadão, direta ou indiretamente.

Facilmente, se justificam as diferenças percebidas entre a política de gestão de pessoas em instituições ou organizações de naturezas diversas. A empresa privada e o setor público são bastante ilustrativos nesse sentido, pois, por muito tempo, as ferramentas de mensuração do desempenho funcional e motivação dessas empresas foram aplicadas em sua totalidade aos funcionários do serviço público, mas é fato que a dinâmica dessas duas organizações é bastante distinta em muitos aspectos, o que torna ineficiente a utilização dessas ferramentas.

Da mesma maneira, um funcionário que não tenha conhecimento e vivência no setor público² certamente não será capaz de perceber as consequências dessa avaliação e os possíveis entendimentos que se pode fazer dela, prejudicando, então, o processo em sua totalidade.

Nesse sentido, as duas afirmações são convergentes: hoje é sabido que os instrumentos de avaliação funcional de empresas privadas não podem ser aplicados ao funcionalismo público, da mesma forma, não pode uma chefia do serviço público ter uma visão fundamentada e justificada apenas por experiências na iniciativa privada.

Metodologia

Considerando os objetivos propostos para o desenvolvimento deste estudo – a apresentação e discussão crítica dos métodos de avaliação de desempenho empregados na Prefeitura do Município de São Paulo – optou-se por realizar um estudo de natureza exploratória, documental e explicativa.

Para Gil (2008), uma pesquisa pode ser considerada exploratória à medida que deseja desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias; ainda, essa categoria de pesquisa abrange – como este estudo apresenta – levantamento bibliográfico, considerando que tem como objetivo apresentar um panorama geral sobre determinado assunto e clarificar e delinear melhor temas bastante genéricos (GIL, 2008). Nesse sentido, o presente estudo é de natureza exploratória, considerando o referencial teórico – acerca da avaliação de desempenho, sobretudo no setor público – aqui apresentado.

Apresenta ainda este estudo um caráter documental, considerando que os Instrumentais de Avaliação de Desempenho – IADs – são as unidades de análise empregadas no presente estudo. Gil (2008) explica que as pesquisas documentais são

² Como ocorre em grande número de casos na ocupação de cargos em comissão.

semelhantes às bibliográficas, considerando que o que as diferencia é a natureza de suas fontes: a primeira concentra-se na avaliação de materiais ainda não profundamente analisados ou que, também, podem ser reformulados em face dos objetivos da pesquisa que os utiliza (GIL, 2008); nesse sentido, esse estudo é documental à medida que confere aos Instrumentais de Avaliação de Desempenho um tratamento analítico inédito, adaptado ao objetivo aqui proposto.

Por fim, constitui ainda esta pesquisa um estudo explicativo, uma vez que é também seu objetivo a identificação dos fatores que contribuíram para a criação e implementação do processo de avaliação de desempenho da Prefeitura do Município de São Paulo. Gil (2008) esclarece que pesquisas explicativas são aquelas que têm como foco perceber ou identificar os principais fatores que levam à ocorrência de determinados acontecimentos.

A avaliação de desempenho na Prefeitura de São Paulo: perspectiva histórica

A avaliação de desempenho na Prefeitura do Município de São Paulo vem sendo implementada ao longo da última década por meio de dispositivos legais – a Lei nº 13.748/04, que regulamenta a avaliação de desempenho; o Decreto nº 45.090/04, que trata de sua sistemática; e a Portaria nº 487/04, da Secretaria Municipal de Gestão Pública, que institui os Instrumentais de Avaliação de Desempenho, procedimentos e orientações – que buscam trazer aos serviços públicos a eficiência por meio do bom desempenho de seus servidores.

A criação dessa ferramenta foi desenvolvida por um grupo de trabalho que, a partir do Censo do Funcionalismo Municipal, realizado em 2002, verificou algumas necessidades e expectativas dos servidores.

A legislação vigente estabelece que os resultados aferidos na avaliação pelos servidores serão utilizados como critérios para capacitação e requalificação profissional, movimentação de pessoal, promoção por merecimento, premiações, progressão funcional, gratificações, alocação de recursos e demais mecanismos de valorização profissional.

O modelo de avaliação implementado trouxe algumas inovações para o setor público, como a meritocracia para a progressão e promoção de carreira; entretanto, algumas características permaneceram para a obtenção desses benefícios, como o tempo de serviço e a posse/apresentação de títulos. Outro importante fator instituído são as

gratificações baseadas no desempenho, na área de atuação e na carreira em que o servidor está inserido.

Atualmente, todos os servidores públicos municipais efetivos, admitidos e comissionados estão inseridos no contexto da avaliação, sendo excluídos apenas os ocupantes dos cargos de Secretário Municipal, Secretários Adjuntos, Superintendentes, Subprefeito, Chefe de Gabinete – o alto escalão do governo municipal – e aqueles contratados por período temporário.

A ferramenta de avaliação está dividida em duas dimensões: a individual e a institucional.

A dimensão individual (600 pontos) é composta de dois níveis:

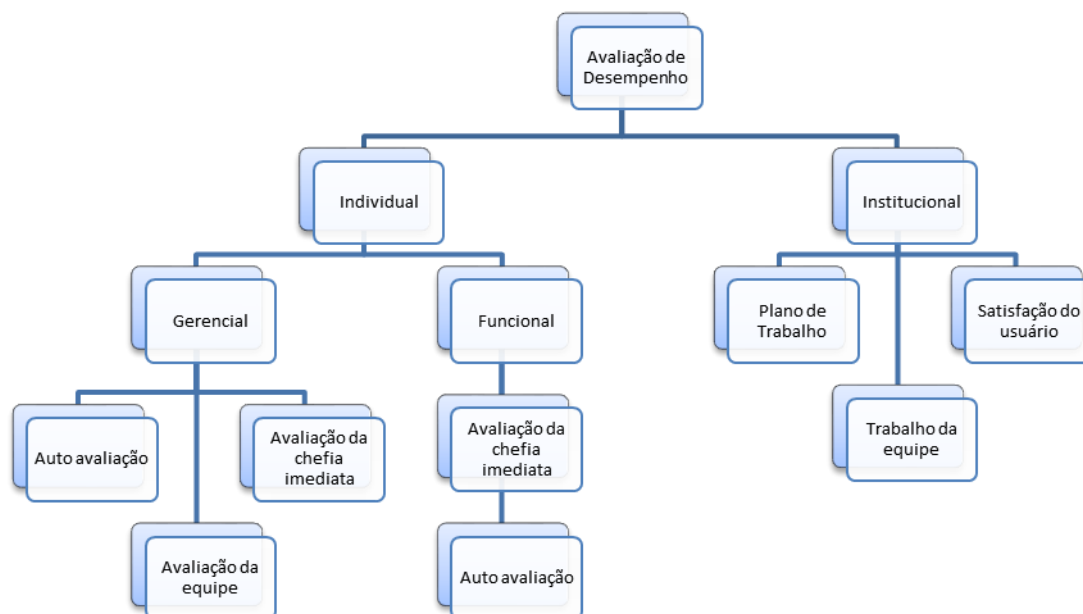
- **Gerencial** – aplicada apenas para aqueles servidores que possuem uma equipe sob sua responsabilidade, sendo dividida em: autoavaliação, valendo 200 pontos; avaliação do gestor responsável pela chefia imediata, valendo 200 pontos; e avaliação da equipe, realizada individualmente pelo membro dessa equipe, valendo 200 pontos.
- **Funcional** – aplicada a servidores que não possuem uma equipe sob sua responsabilidade, sendo dividida em: autoavaliação, valendo 300 pontos; e avaliação da chefia imediata; valendo mais 300 pontos.

A dimensão institucional é composta de:

- Resultado de planos e metas de trabalho (300 pontos);
- Avaliação do trabalho desenvolvido pela equipe (50 pontos);
- Captação do nível de satisfação do usuário (50 pontos);
- Condições de trabalho, aspecto ao qual é aplicado um fator de correção, relativo à nota que os servidores atribuem, via consenso, às condições de trabalho, considerando aspectos como i) a adequabilidade e disponibilidade de materiais permanentes e de consumo, ii) o ambiente físico da unidade de trabalho, iii) a disponibilidade de recursos humanos e iv) a clareza das diretrizes das unidades.

A Figura 1 apresenta de maneira bastante ilustrativa os alcances do Instrumental de Avaliação de Desempenho da Prefeitura Municipal de São Paulo.

FIGURA 1: AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA PMSP



Fonte: Elaborado pelas autoras.

De acordo com o Manual de Avaliação de Desempenho (2008), o plano de trabalho/metabol deve ser elaborado por unidades de serviços, vinculadas a secretarias, subprefeituras, coordenadorias, supervisões, entre outros; contudo, deve sempre apresentar consonância com as políticas e as diretrizes determinadas pelos órgãos superiores. Sua composição engloba um conjunto de ações, que podem ser projetos ou processos mais relevantes para a unidade de trabalho, com o requisito de abranger todos os funcionários em, pelo menos, uma ação.

As ações são tipificadas em dois modelos: projeto – conjunto de atividades inter-relacionadas que objetivam algo específico em um período predeterminado, com início, meio e fim – e processo – que são ações de manutenção da rotina de trabalho, relacionadas às diretrizes do Plano Plurianual (PPA) Municipal, às diretrizes regionais dos diversos órgãos superiores e a outras espécies legislativas, como Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Orçamento Programa e Plano Diretor.

As metas devem ser elaboradas através de indicadores mensuráveis por unidades de medidas e por etapas definidas em período determinado; além disso, após aprovadas pelo órgão competente, devem ser publicadas em Diário Oficial.

Assim, estas duas dimensões, individual e institucional, podem valer até 1.000 pontos, juntas. No Quadro 1, é ilustrada a distribuição dos valores das abordagens dos Instrumentais de Avaliação de Desempenho da Prefeitura de São Paulo.

QUADRO 1: AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA PMSP

1. Individual			
Gerencial	Pontos	Funcional	Pontos
Autoavaliação	200	Autoavaliação	300
Avaliação da chefia imediata	200	Avaliação da chefia imediata	300
Avaliação da equipe	200		
Total 1	600	Total 1	600
2. Institucional			
Planos e metas de trabalho	300	Planos e metas de trabalho	300
Avaliação do trabalho da equipe	50	Avaliação do trabalho da equipe	50
Nível de satisfação do usuário	50	Nível de satisfação do usuário	50
Total 2	400	Total 2	400
Total geral	1000	Total geral	1000

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Na autoavaliação do nível funcional são analisados requisitos como a abertura às mudanças, criatividade, iniciativa, compromisso, relacionamento pessoal e trabalho em equipe. Já a autoavaliação do nível gerencial leva em consideração capacidades gerenciais e de liderança, como atuação integrada, comunicação, desenvolvimento de pessoas, autodesenvolvimento e gestão de recursos.

O resultado do trabalho, no aspecto institucional, é analisado por meio do alcance das metas definidas pelo gestor e sua equipe no Plano de Trabalho/Metas, que deve estar em acordo às diretrizes do PPA, da LDO, do Orçamento do Programa e do Plano Diretor. Ressalta-se, entretanto, que cada setor é responsável por estabelecer seu Plano de Trabalho/Metas, que anualmente deve ser publicado no Diário Oficial.

O nível que engloba a avaliação dos usuários é aferido a cada quatro meses, e tem como instrumento uma avaliação que considera critérios como: qualidade do atendimento, organização, a suficiência das informações prestadas e a satisfação quanto à solução dada à sua solicitação.

A equipe de trabalho é responsável por avaliar seu desempenho coletivo, de acordo com as metas preestabelecidas, compromisso com os resultados, cooperação e relacionamento interpessoal.

De acordo com o Manual de Avaliação de Desempenho (2008), a avaliação é um processo contínuo de acompanhamento de desempenho individual, uma vez que seus resultados subsidiam outras ações, como a identificação de necessidades de capacitação e desenvolvimento, possibilita uma reflexão com os funcionários quanto ao trabalho desempenhado, o mapeamento de potenciais para melhor utilizá-los e a progressão na carreira. Isso significa que o processo de avaliação não tem um fim em si mesmo, e pode ser entendido como o ponto de partida para aprimoramentos e readequações na gestão da carreira dos servidores, pois fundamenta as ações apresentadas anteriormente, que têm como objetivo refletir sobre o desempenho profissional e aprimorá-lo, na medida do possível.

Quanto à avaliação institucional, seus resultados geram insumos para ajudar no processo decisório e na melhoria de serviços, e ainda tem como objetivo: aperfeiçoar a prestação de serviços interna e externamente; democratizar o ambiente de trabalho; desenvolver novas práticas na gestão de pessoas; planejar carreiras; avançar com os processos de Recursos Humanos; identificar déficits e subsidiar a contratação de pessoal. No ano de 2006, foi instituída pela Prefeitura do Município de São Paulo a Lei nº 14.173/06 e o Decreto nº 47.972/06, que estabelecem indicadores de desempenho relacionados à qualidade dos serviços públicos em determinadas áreas, como as ressaltadas a seguir: saúde, educação, segurança no trânsito, proteção do meio ambiente, limpeza pública e transporte urbano.

Dessa forma, os indicadores estabelecidos na lei e aqueles apresentados na avaliação de desempenho individual e institucional são parâmetros para o prêmio de desempenho que é pago aos servidores estáveis de nível básico, médio ou superior, assim como para os admitidos e contratados. Esse prêmio é composto tanto pela avaliação de desempenho individual, como pela avaliação institucional, sendo atribuído um peso de 50% a cada um desses aspectos. Concomitante a essa premiação, foram instituídas outras gratificações, de acordo com a função desenvolvida e a lotação do servidor, e, para essas gratificações, são utilizados como critérios o desempenho individual, o desempenho institucional, o alcance de metas e a apresentação de títulos.

Mais tarde, em 2008, foi criado o Programa de Metas, implementado pela Emenda 30/08, na Lei Orgânica do Município, que estabelece que os prefeitos eleitos

deverão elaborar e cumprir ações estratégicas, indicadores de desempenho e metas quantitativas, sendo os mesmos debatidos e apresentados aos cidadãos.

Percebe-se, então, a implementação de mais uma ferramenta – o Plano de Metas – que envolve também a mensuração de desempenho por meio de indicadores, complementando a legislação já existente.

Análise

Considerando o exposto sobre a metodologia aplicada na avaliação de desempenho da Prefeitura do Município de São Paulo, é possível assegurar que o que existe é a falta de parâmetros empregados nessa avaliação, visto que seu modelo possibilita a avaliação apenas sob a ótica pessoal (autoavaliação), e da chefia imediata, o que permite afirmar que essa mensuração pode ter dois vieses negativos: a empatia pessoal e o efeito *halo*. Quanto ao primeiro aspecto, o avaliador pode utilizar a avaliação para prejudicar o avaliado, orientado por sua perspectiva pessoal, e, portanto, subjetiva, e não profissional. Ainda, verifica-se o inverso: o efeito *halo*; nesse caso, o avaliador gosta do avaliado e exprime este sentimento na avaliação, adotando para isso, mais uma vez, uma perspectiva pessoal e subjetiva, oposta, muitas vezes, à profissional (LOTTA; 2002).

Como mencionado, a nota alcançada na avaliação de desempenho é utilizada apenas como norteadora da política de concessão de benefícios e promoção por merecimento na carreira. Portanto, seus resultados não são utilizados como ferramenta para o desenvolvimento organizacional ou tampouco para estabelecer novas políticas de desenvolvimento profissional. Essa aplicação/utilização inadequada das informações resultantes do processo de avaliação faz que os funcionários e servidores envolvidos não acreditem no instrumento como propulsor de mudanças ou como mecanismo de melhoria, visão que seria adequada e condizente com seus objetivos.

A avaliação de desempenho, é válido assegurar, não possui a função de desenvolvimento de pessoas ou tampouco gera a elaboração de políticas de treinamento e capacitação; mas tem como escopo colocar o avaliador na posição de juiz e o avaliado, na posição de réu. Na Prefeitura de São Paulo, como vislumbrado em grande parte de outros organismos públicos, os cargos de chefias não são fixos ou predeterminados, e podem, portanto, sofrer alterações, situação capaz de levar o então chefe a ser chefiado por seu subordinado em outro momento. Nesse sentido, a avaliação acaba sendo feita de forma neutra entre as partes e atribui bons resultados para os dois lados, que podem conquistar a partir disso uma melhoria salarial.

Como o instrumento de avaliação possui formato padrão e pouco dividido em categorias, isso acarreta também mensuração deficitária da realidade vivida pelos funcionários, visto que, como as áreas dentro da administração pública são diversas e bem específicas, nem sempre o desempenho excelente de um funcionário de uma área pode ser o mesmo, quando alocado em outra área do mesmo órgão. Soma-se a isso o modelo escolhido de formulário – de escala gráfica – que não permite flexibilidade ao avaliado e ao avaliador. As notas são exatas e estabelecidas de acordo com o critério proposto, e os comentários devem ser fechados, sem a possibilidade de expressão pessoal ou subjetiva.

Outro fator importante a ser considerado diz respeito à dimensão dos funcionários avaliados: é necessário que seja ampliada a todos, inclusive aos ocupantes de cargos em comissão do alto *staff* municipal, considerando que todos estão inseridos em uma lógica que deve controlar resultados e desempenhos, independente da função exercida, cargo ou posição ocupados no órgão em que estejam alocados.

No decorrer da aplicação do mecanismo de avaliação de desempenho será necessário repensar o peso do cumprimento do Plano de Trabalho na nota final da avaliação, atualmente com o mesmo valor atribuído à autoavaliação em nível funcional. O impacto do Plano de Trabalho nos serviços prestados pela PMSP é o ponto mais importante da avaliação, porque evidencia se os setores estão trabalhando/produzindo em acordo com os resultados estabelecidos pelas políticas. A elaboração de projetos e processos é detalhada por meio de indicadores e cronograma, contudo, por não existir definição de pontuação para cada um destes indicadores, o resultado da avaliação de desempenho no quesito Resultado do Trabalho pode apresentar resultados distorcidos, já que para indicadores de readequação de projetos pode ser atribuída maior nota que para o indicador referente a uma nova política implantada.

Deve-se colocar mais um ponto interessante quanto ao Plano de Trabalho: as metas são definidas por meio da descrição e de um objetivo quantitativo; contudo, não é permitido colocar pesos diferentes para as atividades de acordo com a importância de cada uma delas, o que pode gerar desestímulo na aplicação de metas e inovações, possibilitando a manipulação dos resultados.

Assim, seria possível maquiar os resultados obtidos por meio dos bons resultados alcançados em metas fáceis ou simples, que omitiriam os resultados não muito satisfatórios em outras metas, de maior importância e complexidade.

A legislação que institui a avaliação de desempenho na administração municipal prevê também a melhoria de sua sistemática, no entanto, desde sua criação, em caráter excepcional em 2004, motivada pela troca de gestão em 2005, o instrumento de avaliação não fora mais modificado, reformulado ou sequer repensado.

Atualmente, verifica-se uma sobreposição da avaliação de desempenho com outros instrumentos previstos em lei, que preveem o estabelecimento de metas e mensuração de resultados, sendo i) indicadores da qualidade dos serviços públicos, ii) gratificações de desempenho e o iii) Programa de Metas. Soma-se a estes, ainda, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Orçamento Programa e o Plano Diretor.

Considerações Finais

Neste artigo, apresentou-se como objetivo principal a descrição dos métodos de avaliação de desempenho adotados pela Prefeitura do Município de São Paulo e a discussão acerca do instrumento de avaliação de desempenho utilizado atualmente por esse órgão, bem como a forma como é aplicado.

A partir da análise da avaliação de desempenho nesse órgão aqui empreendida, observou-se que houve certo avanço dessa política, desde 2004, norteados pela criação de diversas peças legislativas que balizaram toda a avaliação e demonstraram que o poder público vem se preocupando, cada vez mais, com a eficiência e efetividade dos serviços prestados aos cidadãos.

Contudo, ainda há muito que evoluir quando analisados os instrumentais aplicados, em modelos padrão, que quase sempre não indicam a realidade do setor, assim como a não aplicação da avaliação ao alto *staff* – Secretários Municipais, Secretários Adjuntos, Subprefeitos, Superintendentes e Chefias de Gabinete – já que os ocupantes destes cargos detêm grande responsabilidade quanto ao alcance de metas e norteamto de políticas.

Ora, entende-se que a mensuração de resultados, sobretudo na oferta de (bons) serviços públicos, deveria ser estendida a todos os funcionários que, de uma maneira ou de outra, estão envolvidos nesse processo. Se for verdade que a cúpula da gestão está diretamente ligada à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e, portanto, à prestação de serviços de qualidade ao cidadão, é legítimo que esses indivíduos sejam, também, sujeitos ao processo de avaliação.

O instrumento de avaliação de desempenho precisa ser submetido a algumas modificações ou reformulações para permitir uma avaliação condizente com a realidade. Fatores como o cumprimento de metas deveriam ter um peso atribuído maior, porque são capazes de mensurar o que, de fato, é realizado anualmente.

Para que a avaliação de desempenho seja um instrumento verdadeiramente norteador de mudanças – tanto em nível funcional/organizacional quanto em nível cidadão³ – é preciso avançar muito. O primeiro passo seria fazer que a avaliação não fosse entendida apenas como um método, uma maneira para agregar benefícios ao salário e auxiliar a progressão de carreira; deveria ser entendida como o instrumento que permite a mudança das condições de trabalho e dos processos organizacionais, e, também, como norteadora das políticas de Recursos Humanos, produzindo informações para a gestão de pessoal, que poderiam subsidiar o aprimoramento do desempenho dos funcionários públicos, como a oferta de treinamentos e capacitações, a realocação de funcionários em consonância com seu potencial e a readequação das equipes de trabalho.

O fato de existirem, além do Programa de Metas – elaborado pelo prefeito recém-empossado – outras peças legislativas que buscam zelar pela eficiência e pelo resultado na administração pública municipal dificultam a criação do instrumento de avaliação de desempenho, já que se torna um desafio formar um arranjo avaliativo que contemple tudo e seja eficiente ao que se propõe. Cabe ressaltar aqui que, a despeito do Programa de Metas ser elaborado pelo prefeito eleito, não é prevista em lei ou normatização pertinente à avaliação de resultados do ocupante desse cargo, ou seja, o instrumento de avaliação por ele criado o exclui dessa avaliação, e, portanto, nenhuma medida é empreendida para avaliá-lo ou perceber se seu desempenho corresponde ao dele esperado.

Outro ponto a ser destacado que, certamente, é mais complexo e envolve não apenas dispositivos legais, mas comportamentais, é a mudança da cultura organizacional em face da avaliação de desempenho. Os servidores precisam visualizar e entender a avaliação como uma ferramenta capaz de provocar mudanças positivas, não sendo, portanto, um instrumento punitivo. O avaliador e o avaliado devem deixar de lado o cooperativismo e o julgamento pessoal e não profissional que existe ao preencher suas avaliações.

³ Aquele que recebe os serviços, que é o usuário/beneficiário final das políticas públicas.

A avaliação deve ser justa e imparcial, clara e objetiva,⁴ para que todos consigam compreendê-la, entendendo as informações dela extraídas e, principalmente, o seu objetivo maior, que é, de acordo com o Manual de Avaliação de Desempenho (2008), ser ação estratégica para avaliar o desenvolvimento das ações, de forma a analisar o ambiente onde ocorrem as relações de trabalho e a prestação de serviços, tanto do ponto de vista individual quanto institucional. Assim, seus resultados deveriam ser norteadores de políticas de desenvolvimento e capacitação, carreira funcional e, principalmente, de desenvolvimento estratégico.

E este não é processo que acontecerá rapidamente ou até mesmo de maneira fácil, mas é necessário o investimento em ações para a mudança desta cultura. Sem essa mudança cultural, perde-se de vista a qualidade e o propósito da avaliação, que por diversos motivos tornam-se apenas um procedimento formal sem grandes ou relevantes impactos na aferição de resultados ou, mais propriamente, no desempenho do funcionário.

Analisar os resultados da avaliação sem tomar parâmetros de comparação também não permite grandes mudanças; uma avaliação por si só não serve de base para mudanças adequadas, é preciso sua comparação às metas, às avaliações passadas e até mesmo aos funcionários que exercem a mesma função.

Seria interessante que a avaliação de desempenho pudesse ser elaborada e testada de acordo com outras técnicas, por exemplo, a avaliação 360°, que permite que todos os funcionários de determinado setor avaliem a todos os outros (CHIAVENATO, 2010); assim, os resultados poderiam indicar alguns pontos interessantes em relação ao desempenho individual. A proposta é que, apesar de instituída legalmente, a avaliação de desempenho pudesse ser moldada de acordo com o ambiente organizacional onde seria aplicada, isto é, que apresentasse esse instrumento uma dimensão maior de flexibilidade, em que pudessem ser priorizados pontos de maior relevância para o contexto de sua aplicação. Essa proposta exigiria, claro, uma concentração de esforços mais acentuada para sua aceitação e, sabe-se, esse processo é difícil e via de regra encontra resistência funcional.

Sugere-se, então, e inclusive para estudos futuros, a reformulação do instrumento avaliativo atualmente utilizado pela Prefeitura Municipal de São Paulo, agregando ao documento maior flexibilidade/flexibilização, visando a duas frentes distintas: a

⁴ Do ponto de vista do entendimento/compreensão de todos os envolvidos.

produção de informações mais fiéis à realidade vivenciada/percebida pelos servidores e encaminhamentos mais proveitosos para essas informações.

Referências

ABRUCIO, F. L. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In. BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998. p. 178-192.

ANDREASSI, T. **Avaliação de Desempenho de Profissionais Técnicos: um Estudo de Casos**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, 1994.

BERGAMINI, C. V. **Avaliação de Desempenho Humano na Empresa**. 3a. ed. São Paulo: Atlas, 1973.

BOOG, G.; BOOG, M. (coord.). **Manual de Gestão de Pessoas e Equipe** (vol. 2). São Paulo: Editora Gente, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35a. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

CATELLI, A.; SANTOS, E. **Mensurando a criação de valor na gestão pública**. In: 13th Asian Pacific Conference on International Accounting Issues. Rio de Janeiro, 2001.

CHIAVENATO, I. **Administração de recursos humanos**, 2a. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1981.

CHIAVENATO, I. **Gestão de pessoas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FADEL, M. A. V; REGIS FILHO, G. I. Percepção da qualidade em serviços públicos de saúde: um estudo de caso. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1. Rio de Janeiro, 2009.

FERREIRA COSTA, V. M. **A dinâmica institucional da Reforma do Estado no Brasil: um balanço da era FHC**. São Paulo: Mimeo, 2004. 42 p.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1987.

HEINRICH, C. J. Measuring public sector performance and effectiveness. In: B. GuyPeters; John Pierre. **Handbook of public administration**. London: Sage, 2003. p. 25-37.

KEINERT, T.M.M. Os paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900 - 92). **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.34, n.3, p.41-48, 1994.

LEVY, E.; GRAGO, P. A. (org.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundap, 2005.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público**. São Paulo: Fundap, 2007.

LOTTA, G. S. Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos. **Revista de Administração Eletrônica**, v. 1, n. 2, 2002.

MARE. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

MARTINS, R. C.; COSTA, S. R. R.; RIBEIRO, F. S. G. Gestão de pessoas em organizações públicas: propondo melhorias. In: **Repositórios Inmetro**, 2004.

PACHECO, R. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público. In: **Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública**, XI, Ciudad de Panamá, Panamá, 2006a.

_____. Novas formas de gestão pública. In: Consad e Fundap. **Seminário avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados**. São Paulo, 2006b. p. 169-192.

PEIXER, E.; BARATTO, J. S. M. e CARVALHO, D. S. F. **Avaliação de desempenho do servidor público**. UNISUL, 2008.

PMSP: Prefeitura do Município de São Paulo. **Manual de avaliação de desempenho**, 2008.

PONTES, B. R. **Avaliação de desempenho: uma abordagem sistêmica**. 5a. ed. Coleção métodos de avaliação individual e de equipes. São Paulo: LTR, 1991.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, 2003.

SUZUKI, J. A. N.; GABBI, L. V. B. Desafios da avaliação de desempenho no setor público: o caso da Prefeitura Municipal de São Paulo. In: II Congresso CONSAD de Gestão Pública. Florianópolis, 2008.

TROSA, S. **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.